

CANADA

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL
No : R-3897-2014

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION

Mise en cause

- et -

HYDRO-QUÉBEC TRANSÉNERGIE

Mise en cause

- et -

ASSOCIATION HÔTELLERIE QUÉBEC

-et-

ASSOCIATION DES RESTAURATEURS DU
QUÉBEC

(ci-après « AHQ-ARQ »)

Partie intéressée

ARGUMENTATION DE L'AHQ-ARQ SUR L'INTERPRÉTATION DE L'ARTICLE 48.1 LRÉ

DUFRESNE HÉBERT COMEAU INC.

Me Steve Cadrin

1200, boul. Chomedey, bureau 400

Laval (Québec) H7V 3Z3

Tél. : 514-392-5725

Fax : 450-682-5014

scadrin@dufresnehebert.ca

Dans le cadre de sa décision du 30 juin 2015, la Régie de l'énergie invite les participants à s'exprimer sur l'interprétation à donner à l'article 48.1 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* (ci-après LRÉ) :

« [15] Devant ces deux interprétations divergentes par les participants, la Régie souhaite obtenir de ceux-ci leur argumentation quant à la portée de l'article 48.1 de la Loi aux fins d'établir un MRI.

[16] En conséquence, afin de permettre un déroulement diligent du dossier, la Régie demande aux participants de se prononcer par écrit sur l'interprétation à donner à l'article 48.1 de la Loi d'ici le 8 septembre 2015 à 12 h. Avant le dépôt de la preuve en phase 1, elle statuera sur le cadre réglementaire qui s'appliquera au présent dossier. »

Ce questionnement entourant l'interprétation de l'article 48.1 LRÉ fait suite à un commentaire du procureur de Hydro-Québec Distribution et Hydro-Québec Transénergie (ci-après HQDT) qui s'objectait à tout « ajout » aux trois objectifs énoncés dans cet article par le législateur. Selon lui, seuls ces trois objectifs doivent être pris en compte dans l'établissement du MRI prévu à l'article 48.1 LRÉ. Il répond ainsi à certaines demandes provenant d'intervenants qui souhaitaient entre autres un MRI qui prendrait en compte des objectifs de « performance environnementale » à titre d'exemple.

a) L'adoption de l'article 48.1 LRÉ

Il est à noter que le projet de loi modifiant la LRÉ prévoyait initialement un quatrième paragraphe à l'article 48.1 LRÉ qui donnait le pouvoir au gouvernement d'imposer des objectifs additionnels au MRI à venir :

« 4° tout autre objectif déterminé par le gouvernement. »

Ce paragraphe a été retiré du projet de loi à la toute fin de son étude en commission parlementaire suite à des objections importantes provenant des parties de l'opposition.

À première vue, on pourrait donc être tenté de conclure, comme le fait le procureur de HQDT, que les trois objectifs qui sont énumérés dans l'article 48.1 LRÉ sont les seuls qui doivent être pris en compte alors que le législateur a lui-même choisi de s'y restreindre d'une certaine façon.

Toutefois, nous soumettons qu'une telle conclusion serait de prendre hors contexte tous les débats entourant l'adoption de ce projet de loi et ses amendements.

En effet, ce quatrième paragraphe a été retiré à l'insistance de l'opposition qui y voyait un moyen pour le gouvernement de faire de l'ingérence dans les décisions et le rôle de la Régie de l'énergie, sujet qui avait passablement animé le débat public à l'époque. Par ailleurs, l'incertitude qu'entraînerait la possibilité pour le gouvernement de changer

les règles du jeu à sa guise en cours de route et ce faisant, imposer ses visions à la Régie de l'énergie constituait aussi un argument de taille.

Voici quelques extraits des débats qui permettent de comprendre le fondement de la démarche :

« M. Bachand : Merci, M. le Président. Nous serons contre ces articles-là pour deux raisons principales, M. le Président.

(...)

Par ailleurs, sur l'indépendance de la régie, à l'article 2 [article 48.1 LRÉ]. L'article 2, je pense que ça vaut la peine de... Je vais le lire en synthèse : La régie établit un mécanisme de règlement incitatif pour assurer la réalisation de gains d'efficience.

Ça, c'est un bel objectif. La régie doit dire à l'Hydro : Vous allez avoir des gains d'efficience. On augmente la pression sur Hydro-Québec, par exemple, pour améliorer...

«1° l'amélioration continue de la performance[,] de la qualité du service;

«2° une réduction des coûts profitable à la fois aux consommateurs et au transporteur ou, selon le cas, au distributeur;

«3° l'allégement du processus...»

Et là il y a un quatrième point : «4° tout autre objectif déterminé par le gouvernement.»

Si on était arrêtés aux trois premiers alinéas, M. le Président, ça gardait intacte l'indépendance de la régie. L'alinéa 4° dit : Bien, le gouvernement, il peut envoyer sur la table n'importe quel objectif. Ce n'est pas balisé. C'est un pouvoir que je qualifierais d'abusif.

Ici, le gouvernement a d'autres mécanismes. Il peut faire un décret de préoccupation — c'est un mécanisme qui existe dans la loi — par lequel le gouvernement peut dire à la régie : Nous sommes préoccupés de telle question, on voudrait que vous teniez compte de tel point de vue. Mais le quatrième alinéa donne un pouvoir absolu au gouvernement, M. le Président, de dicter des objectifs, et la régie est obligée d'établir son mécanisme en tenant compte de cet objectif-là.

Pour cette raison, M. le Président, je vais proposer un amendement pour biffer cet article-là, le quatrième alinéa, et donc :

À l'article 2 du projet de loi, retirer le 4e paragraphe du troisième alinéa, soit les mots : «4° tout autre objectif déterminé par le gouvernement.» (...)¹ »

et on ajoute plus loin :

« **M. Bachand** : Ça, c'est le sous-article qui permet au gouvernement d'intervenir dans l'indépendance de la régie. On pense que... Et j'espère que le ministre va accepter l'amendement, parce que ça vient changer l'esprit de son projet. Son projet, c'est qu'il y ait des gains d'efficience, que la régie fasse sa job, que l'Hydro se défende, puis de les partager, 50 % gouvernement, 50 % Hydro-Québec. Je ne suis pas d'accord avec le partage, mais c'est la volonté, pour l'instant, du gouvernement. Mais, avec ce quatrième article, on va beaucoup... Il y a probablement beaucoup d'autres amendements qu'on proposerait, M. le Président. Voilà, pour l'instant, je... »²

Suite aux préoccupations soulevées par l'opposition, le ministre Marceau modifie donc son projet pour retirer le quatrième paragraphe de l'article 48.1 LRÉ :

« **M. Marceau** : Oui. La première chose que je voudrais dire, c'est que Gaz Métropolitain a demandé un mécanisme comme celui qui est discuté ici il y a plusieurs années, puis le gouvernement précédent aurait pu demander un tel mécanisme depuis 2006.

(...)

Dernier petit point. Le mécanisme — donc, à l'article 2 — est décrit puis doit donc... Il y a trois paragraphes : 1°, 2°, 3°, qui essentiellement... Enfin, ils ne se lisent plus exactement comme ce qui est rédigé ici, parce qu'on a fait des petits amendements, mais essentiellement le contenu demeure le même. Quant au quatrième paragraphe, je voudrais simplement ajouter là-dessus que je comprends que le député d'Outremont est inquiet là-dessus. Étant donné le peu de temps que j'ai à ma disposition pour faire adopter le projet de loi, je vais consentir à ce que l'article... le paragraphe 4° disparaisse.

Mais je voudrais simplement vous dire que les intentions que nous avions étaient à l'égard de, par exemple : fixer des objectifs en termes d'amélioration du ratio minute de panne par client, de diminuer les délais de raccordement, de favoriser des interventions en efficacité énergétique ou bien de favoriser des actions en innovation. Ça, c'est le genre d'autre objectif que le gouvernement aurait pu fixer dans la

¹ 40e législature, 1re session, (30 octobre 2012 au 5 mars 2014), Le mardi 11 juin 2013 - Vol. 43 N° 47, Étude détaillée du projet de loi n° 25, Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 20 novembre 2012.

² Id.

détermination du mécanisme incitatif. Donc, on aurait pu avoir des objectifs comme ceux-là. Là, je comprends que vous, vous ne voulez pas avoir cette possibilité que nous fixions d'autres objectifs. Donc, c'est le genre de chose qui va disparaître.

Parce que, pour le reste, l'intégrité du mécanisme exige que... enfin, les trois paragraphes précédents soient respectés et satisfaits, là. On ne peut pas aller au-delà... on ne peut pas aller en contravention des trois premiers paragraphes, là, O.K.? Alors, le quatrième, c'est quelque chose qui peut s'ajouter, puis on pourrait dire que, dans le mécanisme incitatif, il faut aussi atteindre d'autres objectifs. Bon, cela étant, je suis prêt à vivre sans cela pour l'instant. C'est plus important pour moi qu'on aille de l'avant sur les autres articles. Voilà. »³

Autrement dit, le retrait du quatrième paragraphe de l'article 48.1 LRÉ signifie surtout que la Régie de l'énergie est souveraine dans l'établissement du MRI qu'elle juge approprié dans les circonstances et dans le respect des objectifs énumérés dans la loi, mais ceci ne signifie pas qu'elle doive s'y limiter. C'est plutôt le gouvernement qui ne peut s'ingérer en cours de processus pour y ajouter des objectifs qu'il aurait souhaité y voir.

La réaffirmation du principe que la Régie de l'énergie doit demeurer indépendante du gouvernement et souveraine dans son processus décisionnel constitue l'élément à retenir à ce stade-ci. D'ailleurs, alors que le ministre Marceau semble désirer un mécanisme qui partage les gains 50/50, il reconnaît toute la latitude qui est laissée à la Régie de l'énergie d'établir le MRI qu'elle juge approprié dans les circonstances :

« M. Marceau : Vous me posez la question de : Comment on va partager? Hydro-Québec va faire une demande, va déposer une requête à la régie, puis la régie va arbitrer. C'est la régie qui va prendre une décision sur la façon de répartir les diminutions de coûts, par exemple. Alors, c'est comme ça que ça se passe. Évidemment, ce qu'il y a de très naturel, là, puis de plus habituel, j'imagine, c'est 50-50, puis je m'attends à ce que ce soit ça qui soit le résultat. Maintenant, c'est la régie qui va le décider; ce n'est pas moi, ce n'est pas Hydro-Québec.

(...)

M. Marceau : Là, on parle du mécanisme permanent que la régie va mettre en place, et ce mécanisme va être construit puis va être établi à la manière que la régie voudra bien l'établir. C'est la régie qui va l'établir. »⁴

³ Id.

⁴ Id.

Avec respect pour l'opinion contraire, il nous semble que le législateur lui-même reconnaît l'indépendance de la Régie de l'énergie et sa compétence pour en arriver à un MRI qui corresponde aux réalités du marché de l'électricité au Québec. En fait, la seule chose qui serait interdite à la Régie de l'énergie c'est qu'elle fasse fi des trois objectifs fixés par l'article 48.1 LRÉ...elle peut certainement y ajouter et s'adapter en fonction de sa connaissance spécialisée sur cette question ou de la preuve qui lui sera présentée.

b) Objectifs vs caractéristiques

L'objectif évident du gouvernement est de permettre à HQDT de récupérer une partie des gains d'efficacité plutôt que d'appliquer l'intégralité de ceux-ci en réduction des tarifs des consommateurs d'électricité québécois. Tel que mentionné précédemment, le pourcentage du partage demeure une question ouverte que la Régie de l'énergie devra ultimement trancher, mais l'objectif du gouvernement (législateur) semble clair.

Nous réserverons nos commentaires sur l'atteinte de cet objectif du gouvernement au moment de la preuve et de l'argumentation à venir sur le fond, mais chose certaine, il ne faudra pas oublier qui a « financé » les divers chantiers d'efficacité de HQDT dans l'espoir de voir les gains s'appliquer en réduction des tarifs imposés aux consommateurs québécois dans le futur. Tous s'entendent pour dire que le MRI doit résolument mener à des gains d'efficacité pour HQDT et que les consommateurs doivent en profiter dans leurs tarifs, et ce, dans une proportion à être déterminée.

À tout événement, nous soumettons qu'il serait pour le moins prématuré de réduire indûment et dès le départ les objectifs qui pourraient être poursuivis par le MRI en l'espèce. Nous avons compris que certains intervenants souhaitaient avoir une réponse immédiatement sur cette question, mais nous croyons plutôt que cette réponse devrait survenir à la fin de la phase 1, une fois les participants entendus.

En effet, ce que certains appellent « objectifs », d'autres appellent « caractéristiques ». La Régie de l'énergie y voit toutefois une distinction fondamentale et ne se sent pas restreinte à une vision fermée des objectifs énoncés à l'article 48.1 LRÉ.⁵ Au stade préliminaire, on ne peut que saluer cette ouverture qui permettra justement de respecter les caractéristiques du marché québécois et l'expérience acquise par la Régie de l'énergie.

Le mandat confié à la Régie de l'énergie doit être large et ouvert et non pas le contraire.

Évidemment, la Régie de l'énergie devra respecter les trois objectifs établis dans la loi, mais elle pourra y ajouter dans la mesure où ceci ne vient pas en contradiction avec ceux-ci et en gardant à l'esprit l'objectif de partage des gains d'efficacité et donc de réduction des coûts comme étant l'élément fondamental qui doit guider sa réflexion.

⁵ Voir notes sténographiques de la rencontre préparatoire du 27 mai 2015.

Ainsi, il semble plutôt important que l'on permette un vaste éventail de caractéristiques à étudier et à considérer, et ce, en laissant le soin aux participants d'en débattre au moment opportun sans perdre de vue l'objectif d'efficience accrue recherché chez HQDT.

Peut-être les participants ont-ils trop fait dans la sémantique, mais il nous semble manifeste que les trois objectifs recherchés permettent d'étudier un éventail varié de caractéristiques...

L'AHQ-ARQ demeure préoccupée par un débat qui viendrait permettre un « financement » de diverses mesures que l'on pourrait peut-être qualifier d'efficience, mais dont le but ultime ne serait pas la recherche d'une réduction des coûts de HQDT. Le MRI à mettre en place en l'espèce doit nécessairement permettre aux consommateurs...tous les consommateurs...d'obtenir des réductions de leur facture d'électricité. Ceci étant dit, tous devraient pouvoir s'exprimer sur leur vision de ce que devrait constituer ce MRI et la Régie de l'énergie devra arbitrer au final.

c) La règle d'interprétation

Personne ne remet en cause le mandat large de la Régie de l'énergie dans toutes les questions qui relèvent de sa compétence. Ce large mandat est octroyé à la Régie de l'énergie justement en raison de son expertise et de son expérience significative dans ce domaine hautement spécialisé, sans oublier le pouvoir d'enquête qui lui est consenti à l'article 35 LRÉ.

Une modification législative qui vient imposer la mise en place d'un MRI doit nécessairement prendre en compte ce large mandat de la Régie de l'énergie et, surtout, son expertise et son expérience acquises au fil des années.

Une interprétation téléologique des nouvelles dispositions est donc un incontournable. Le législateur désire la mise en place d'un MRI et il confie le mandat de l'établissement de ses caractéristiques à un organisme spécialisé, soit la Régie de l'énergie. Même le partage des gains (réduction de coûts) dans lequel le gouvernement souhaite une « participation » est laissé à la discrétion de la Régie de l'énergie alors qu'il s'agit du but principal recherché par cette modification législative.

Comment prétendre que les objectifs du MRI sont fermés et que des caractéristiques qui s'en écarteraient un tant soit peu doivent être écartées? La Régie de l'énergie décidera ce qu'il est opportun d'intégrer au MRI comme c'est son mandat de le faire.

L'économie générale de la LRÉ ne peut être écartée pour ne restreindre les pouvoirs de la Régie de l'énergie qu'à un seul article de cette loi (et les seuls trois objectifs qui y sont mentionnés seulement) comme semble le souhaiter HQDT alors que les

dispositions introductives générales de cette même loi trace ce mandat de façon passablement plus étendue.⁶

Certains intervenants ont déjà évoqué que l'article 5 LRÉ doit être pris en considération dans l'établissement du MRI et nous ne pouvons que souscrire à une telle interprétation. Si le législateur avait choisi d'écarter le contexte général dans lequel évolue la Régie, il l'aurait fait de façon expresse, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Au risque de se répéter, la Régie de l'énergie doit exercer ses fonctions dans le respect des principes établis à l'article 5 LRÉ. Elle devra aussi faire appel à son expérience passée et à l'ensemble de son corpus décisionnel dans l'établissement du MRI en l'espèce, c'est d'ailleurs ce qui semble être attendu d'elle par le législateur comme nous l'avons vu précédemment.

En terminant, nous soumettons respectueusement que les trois objectifs énoncés par le législateur à l'article 48.1 LRÉ sont de toute façon assez « larges » et ils permettent d'envisager des caractéristiques de MRI avec une approche relativement ouverte comme le soulignait déjà la Régie de l'énergie lors de la rencontre préparatoire du 27 mai 2015. Nous soumettons donc qu'il serait prématuré d'écarter tout « objectif » ou « caractéristique » de façon préliminaire, et ce, sans même avoir entendu les participants, cette décision devrait plutôt survenir à la fin de la phase 1.

LE TOUT RESPECTUEUSEMENT SOUMIS.

Laval, ce 8 septembre 2015

(s) Dufresne Hébert Comeau

DUFRESNE HÉBERT COMEAU INC.
Procureurs de la partie intéressée AHQ-
ARQ

#521422

⁶ Le Distributeur semble d'ailleurs en accord avec ce principe d'interprétation comme il en fait état en argumentation dans le dossier R-3925-2015, voir Pièce B-0039, p.6, para 19 (http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/309/DocPrj/R-3925-2015-B-0039-Audi-Argu-Argu-2015_09_01.pdf).